

ΕΙΣΗΓΗΣΗ ΓΕΔΔ ΣΤΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ

Θεσσαλονίκη 14 & 15 Νοεμβρίου 2016

Κυρία Πρόεδρε του Ελεγκτικού Συνεδρίου,
Κυρία Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου,
Κύριε Πρόεδρε των Εφετών,
Κυρίες και Κύριοι Αντιπρόεδροι,
Κυρίες και Κύριοι,

Ευχαριστώ την Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών για την πρόσκληση. Θα επιχειρήσω στη συνέχεια να σας παρουσιάσω ορισμένα θέματα που από τη θέση μου ως Γενική Επιθεωρήτρια Δημόσιας Διοίκησης αλλά και από την εμπειρία μου ως τέως δικαστικός λειτουργός που με έχουν απασχολήσει.

1.ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ & ΠΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΤΟΥ ΓΕΔΔ

Στο πεδίο δράσης του ΓΕΔΔ περιλαμβάνεται το σύνολο του δημόσιου τομέα, σύμφωνα με όσα ειδικότερα ορίζονται στο άρθρο 1 παρ. α' του ν.3074/2002, με σκοπό την καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης που έχουν διαπιστωθεί από το σύνολο της ελεγκτικής δραστηριότητας.

Αποστολή μας είναι:

- α) η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης,
- β) η παρακολούθηση και η αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης,
- γ) ο εντοπισμός των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης που έχει ως συνέπεια την άσκηση πειθαρχικών διώξεων από τα αρμόδια όργανα και ποινικών διώξεων από τους αρμόδιους εισαγγελείς κατά των υπαλλήλων και οργάνων της Διοίκησης, που υπέπεσαν σε πειθαρχικά και ποινικά αδικήματα.

Με σκοπό την εκπλήρωση της πολύπλευρης αποστολής του Γ.Ε.Δ.Δ. ο νομοθέτης του ορίζει αρμοδιότητες τις οποίες ασκεί με λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία. Η ανεξαρτησία του ελεγκτικού οργάνου αποτελεί βασική προϋπόθεση για την θεμελίωση ελεγκτικών διαδικασιών βασισμένων στις αρχές της ουδετερότητας της αμεροληψίας και της διαφάνειας.

Ο Γ.Ε.Δ.Δ. δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην εφαρμογή των αρχών αυτών από το ανθρώπινο δυναμικό των ελεγκτικών υπηρεσιών έχει κατά καιρούς αναλάβει πρωτοβουλίες για την επιμόρφωση και εξειδίκευση τους με ειδικά επιμορφωτικά προγράμματα, με την ανάπτυξη διεθνών συνεργασιών, με την κατάρτιση ειδικών εργαλείων τυποποίησης ελέγχων με χρήση check lists κλπ

Οι έλεγχοι που διενεργούνται από τον Γ.Ε.Δ.Δ. ή κατ' εντολή του:

- στοχεύουν στην αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς και στον καταμερισμό τυχόν ευθυνών, στον έλεγχο της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος και στον εντοπισμό των τομέων της δημόσιας διοίκησης που χρειάζονται βελτίωση με σκοπό την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών και

- πραγματοποιούνται σύμφωνα με τις αρχές της ακεραιότητας, της εχεμύθειας και της ουδετερότητας.

2.ΕΙΔΗ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ο εσωτερικός έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης περιλαμβάνει δύο επίπεδα : Το πρώτο επίπεδο ελέγχου (internal control), που αποκαλείται και «πρώτη γραμμή αμύνης», περιλαμβάνει όλες τις εσωτερικές διαδικασίες ελέγχου που η Διοίκηση μιας οργανικής Μονάδας έχει σχεδιάσει και εφαρμόζει επί καθημερινής βάσεως, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις έχοντας ως στόχο την εύρυθμη και αποδοτική λειτουργία της. Ο έλεγχος αυτός είναι συνεχής και έχει στο δημόσιο τη βάση του στην έννοια της διοικητικής εποπτείας ή του ιεραρχικού ελέγχου.

Το δεύτερο επίπεδο ελέγχου, περιλαμβάνει την Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου (internal audit) η οποία αποτελεί μια ανεξάρτητη αντικειμενική δραστηριότητα κατά βάση συμβουλευτικού χαρακτήρα, της οποίας η σύλληψη και ο σχεδιασμός αποσκοπεί στο να βελτιώνει τις διαδικασίες και λειτουργίες ενός οργανισμού και να παρέχει διαβεβαίωση ότι το σύστημα εσωτερικού ελέγχου ενός δημόσιου φορέα λειτουργεί επαρκώς.

Η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου σε κάθε οργανική μονάδα πραγματοποιεί ελέγχους και αξιολογήσεις, μελέτες, αναλύσεις και συστάσεις. Ο χαρακτήρας των ελέγχων είναι ανεξάρτητος και προληπτικός και λειτουργεί επικουρικά προς την διοίκηση καθώς οι μονάδες εσωτερικού ελέγχου δεν συμμετέχουν στις υπό έλεγχο διαδικασίες.

Μεγάλης σημασίας είναι η συμβολή των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου στην διαδικασία Ανάλυσης Κινδύνου (risk analysis & risk assessment) του Δημόσιου Οργανισμού. Με ελέγχους και επανελέγχους επιχειρείται η εκμηδένιση εσωτερικών και εξωτερικών κινδύνων που απειλούν την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα του Οργανισμού.

Σχετικά με το ιεραρχικό τους επίπεδο, οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου σήμερα έχουν ενταχθεί σε επίπεδο τμήματος στους Οργανισμούς των Υπουργείων και υπάγονται απευθείας στον αρμόδιο Υπουργό.

Για τον εξωτερικό έλεγχο της Διοίκησης, στην Ελλάδα έχουν ιδρυθεί σώματα και Υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου οι οποίες εξετάζουν τη δράση των φορέων του δημόσιου τομέα, με άμεσο ή έμμεσο στόχο την πρόληψη και την καταστολή των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

Η δυνατότητα συντονισμού της δράσης των Σωμάτων αν και αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητά τους δεν είχε προβλεφθεί αρχικά. Η θεσμοθέτηση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης καλύπτει την ανάγκη αυτή και ανταποκρίνεται στις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας μας.

Βασικός στόχος του Γ.Ε.Δ.Δ. είναι η διασφάλιση της ελεγκτικής διαδικασίας, αλλά και της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του ελεγκτικού συστήματος. Προκειμένου να υπηρετήσει το στόχο του ο Γ.Ε.Δ.Δ. υποβάλλει προτάσεις ή ζητά την άρση παραγόντων που ευνοούν τη διαφθορά και την κακοδιοίκηση όπως:

- Οι αόριστες ή επικαλυπτικές αρμοδιότητες των ελεγκτικών μηχανισμών,
- Η έλλειψη διαφάνειας,
- Η πολυνομία,
- Η απουσία κανόνων με αποτέλεσμα την παρεμπόδιση της πρόσβασης σε πληροφορίες που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στον κοινωνικό έλεγχο.

3.Ο ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Εξέχουσα θέση στον στρατηγικό σχεδιασμό του ΓΕΔΔ καταλαμβάνει ο στόχος της παρακολούθησης της επίτευξης της δημοσιονομικής ορθότητας και αποτελεσματικότητας.

Σύμφωνα με το άρθρο 106 του Συντάγματος, για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος, το κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας. Ο δημοσιονομικός έλεγχος λοιπόν αποτελεί συστατικό στοιχείο του δημοκρατικού μας πολιτεύματος και πραγματοποιείται με την διενέργεια του ελέγχου των δημοσίων δαπανών δια των θεσμοθετημένων οργάνων του για την άσκηση του δημοσιονομικού ελέγχου.

Ο δημοσιονομικός έλεγχος στην χώρα μας διακρίνεται στον πολιτικό-κοινοβουλευτικό δημοσιονομικό έλεγχο, ο οποίος ασκείται από το Κοινοβούλιο, κατά το άρθρ. 79 του Συντάγματος (σύμφωνα με το οποίο στον Κανονισμό της Βουλής προβλέπεται η ειδικότερη διαδικασία παρακολούθησης από την Βουλή της εκτέλεσης του προϋπολογισμού), στον

διοικητικό-δημοσιονομικό έλεγχο που ασκείται από τον Υπουργό Οικονομικών διά των Υπηρεσιών του και στον δικαστικό από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά το άρθρ. 98 του Συντάγματος, ο οποίος διακρίνεται στον προληπτικό (ex ante) δημοσιονομικό έλεγχο που ασκείται πριν από την πραγματοποίηση των δαπανών και τον κατασταλτικό (ex post) που ασκείται εκ των υστέρων.

Σύμφωνα με το άρθρο 98 του Συντάγματος οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου διακρίνονται σε ελεγκτικές, σε γνωμοδοτικές και σε δικαστικές. Ειδικότερα, το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αρμόδιο για:

- τον έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό,
- για τον έλεγχο συμβάσεων αξίας άνω των 500.000 € σύμφωνα με το Ν. 4129/2013 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει¹, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει,
- για τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α', παρ. 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος έλεγχο.

4. ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Ο προληπτικός έλεγχος αποτελεί κάθετο έλεγχο της δημοσιονομικής δραστηριότητας των διοικητικών οργάνων. Αναφέρεται σε μεμονωμένες δημόσιες δαπάνες, ειδικά καθορισμένες, που εκταμιεύονται από το δημόσιο ταμείο ή τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που προηγουμένως υπόκεινται σε εσωτερικό ενδοδιοικητικό προληπτικό έλεγχο.

Ο έλεγχος αυτός που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο ως δικαστικό όργανο, θεωρείται αναγκαίος, δεδομένου ότι και μόνο η ιδέα ότι μια δαπάνη θα ελεγχθεί τελικά από όργανο με συνταγματικές εγγυήσεις θέτει φραγμούς στην πραγματοποίηση παράνομων δαπανών και συμβάλει στην πληρέστερη

¹Ν. 4254/2014 (Α. 85), επεκτάθηκε ο ασκούμενος από το Ε.Σ. προσυμβατικός έλεγχος [άρθρο 35, ν. 4129/2013] και στις κατηγορίες συμβάσεων της παρ. 1 του άρθρου αυτού, που συνάπτονται από το Δημόσιο και τα υπαγόμενα σε προληπτικό έλεγχο δαπανών ν.π.δ.δ., των οποίων (συμβάσεων) η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ποσό των 500.000€.

εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, που αποτελεί και το ζητούμενο μιας δημοκρατικής πολιτείας.

Ο προληπτικός έλεγχος, που ασκείται δημοσιονομικά στο στάδιο εκτέλεσης του προϋπολογισμού δεν έχει χαρακτήρα απλού λογιστικού ελέγχου ούτε πρέπει να συγχέεται με τη συζήτηση του προϋπολογισμού δαπανών στη Βουλή, αλλά αποτελεί έλεγχο με στόχο τη διερεύνηση της νομίμου διενέργειας της δαπάνης κατά το είδος και το ύψος.

Ο προληπτικός έλεγχος σε αντίθεση με τον κατασταλτικό έλεγχο είναι κατά πρώτο λόγο επίκαιρος, καθώς πραγματοποιείται κατά τη φάση εντολής πληρωμής της δημόσιας δαπάνης πριν την εκταμίευση δημοσίου χρήματος (a priori), ενώ ο κατασταλτικός έλεγχος, ο οποίος λογικά έπεται (a posteriori), ασκείται κατά τη φάση ελέγχου των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων αφού διενεργήθηκε η δαπάνη.

Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου τονίζει ότι με τον έλεγχο των διατακτών κατά το στάδιο του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών, περιφρουρείται η προστασία των οικονομικών συμφερόντων του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δεδομένου ότι έγκαιρα προλαμβάνεται η διενέργεια μη νόμιμων και αντικανονικών δαπανών. Ο καταλογισμός ελλειμμάτων της διαχείρισης των δημοσίων υπολόγων κατά τον κατασταλτικό έλεγχο, εκ των υστέρων και συνήθως μετά από μεγάλο χρονικό διάστημα, εμφανίζεται προβληματικός με πιστωτές του δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου να καλούνται στο μέλλον να επιστρέψουν ποσά ως αχρεωστήτως καταβληθέντα και με δημοσίους υπολόγους να καταλογίζονται με ποσά για δαπάνες, που κρίνονται μελλοντικά μη νόμιμες.

Ο προληπτικός έλεγχος σε αντίθεση με τον κατασταλτικό είναι επίσης αποτελεσματικός, καθώς καθιστά ανενεργό το χρηματικό ένταλμα σε περίπτωση μη μόνιμης ή αντικανονικής δημόσιας δαπάνης, με αποτέλεσμα να αποτρέπεται η διενέργειά της, κάτι που δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί στα πλαίσια του κατασταλτικού ελέγχου λόγω της χρονικής στιγμής διενέργειάς του.

Μια ειδική μορφή προληπτικού ελέγχου είναι ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων (προσυμβατικός έλεγχος) που κατοχυρώνεται συνταγματικά βάσει της διάταξης του εδ. β', παρ, 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, ενόψει της διασφάλισης της αρχής της διαφάνειας κατά τη διαδικασία ανάθεσης και κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων.

Πρόσφατο παράδειγμα εν εξελίξει διαγωνισμού σε βασικό Υπουργείο κατέδειξε τη χρησιμότητα του προσυμβατικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθόσον ανακόπηκε η υπογραφή σύμβασης και ζητήθηκαν πρόσθετα στοιχεία και διευκρινήσεις, ώστε να μην υπάρξει αμφισβήτηση της νομιμότητας της σύμβασης, εφόσον αυτή υπογραφεί τελικά.

Ο προβλεφθείς νομοθετικά έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο λειτουργεί προληπτικά ως εγγύηση

νομιμότητας σύναψής τους, αλλά και κατασταλτικά, καθώς η διαπίστωση πλημμελειών οδηγεί στη ματαίωση της σύμβασης. Πιο συγκεκριμένα, αν δεν διενεργηθεί ο παραπάνω έλεγχος, η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη. Αν ο έλεγχος αποβεί θετικός, η διοικητική αρχή μπορεί να προχωρήσει στις απαιτούμενες ενέργειες για την ολοκλήρωση της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης. Στην περίπτωση, όμως, που το αποτέλεσμα του ελέγχου είναι αρνητικό, δεν επιτρέπεται η σύναψη της συμβάσεως, καθώς αυτή πάσχει από δημοσιονομική άποψη και η τυχόν εκτέλεσή της δεν μπορεί να έχει οικονομικά αποτελέσματα για τους συμβαλλόμενους.

Από τα ως άνω αναλυθέντα προκύπτει με σαφήνεια ότι η εμπλοκή του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη διαδικασία εκταμίευσης δημοσίου χρήματος και σύναψης συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας περιορίζει σημαντικά τις πιθανές μομφές για διαφθορά και διαπλοκή.

5.ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Τόσο κατά την υποκειμενική, όσο και κατά την αντικειμενική ερμηνεία της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 98, προκύπτει ότι, με τη διάταξη του εδαφίου (α) της παραγράφου 1 του εν λόγω άρθρου του Συντάγματος, κατοχυρώνεται ο προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις δαπάνες του Κράτους.

Επί μεταπολιτεύσεως με το Σύνταγμα του 1975, αλλά και με την αναθεώρησή του το 1985-1986, οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου συμπεριλήφθησαν στο Ε' Τμήμα του Συντάγματος περί Δικαστικής εξουσίας αποκτώντας αναμφισβήτητα συνταγματική κατοχύρωση. Ανάμεσα στις αρμοδιότητες αυτές, που απαριθμεί το άρθρο 98 του Συντάγματος του 1975 κατά τρόπο ενδεικτικό, συγκαταλέγεται και ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του Κράτους, των ΟΤΑ ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου με ειδικούς για κάθε περίπτωση νόμους.

Το θέμα της κατάργησης του προληπτικού ελέγχου των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε ήδη συζητηθεί και αποκρουσθεί με το πρακτικό της 20^{ης} Γενικής Συνεδριάσεως της Ολομέλειας του στις 30 Μαΐου 1979, το οποίο έκρινε το επίμαχο ζήτημα από νομικής πλευράς, αλλά και από πλευράς σκοπιμότητας. Το ζήτημα είχε τεθεί στο πλαίσιο επικείμενης αναθεώρησης του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (ν.δ. 321/1969). Εν συντομία η Ολομέλεια είχε αποφανθεί ότι «η προτεινόμενη υπό της εν λόγω ομάδας εργασίας κατάργησις του προληπτικού ελέγχου των δαπανών του Κράτους προσκρούει εις τας διατάξεις του άρθρου 98 του Συντάγματος, όπερ καθ' α προκύπτει εκ των πρακτικών συζητήσεως της Βουλής σαφώς καθιερώνει τον προληπτικόν έλεγχον των δαπανών και τον κατασταλτικόν έλεγχον των λογαριασμών των υπολόγων», περαιτέρω δε ότι «αντενδείκνυται η κατάργησις του επί εννενηντακονταετίαν εφαρμοσθέντως

προληπτικού ελέγχου των δαπανών του Κράτους». Σε άλλο σημείο του πρακτικού η Ολομέλεια τόνισε ότι τα επιτυγχανόμενα αποτελέσματα του προληπτικού ελέγχου των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι:

- η περιφρούρηση των οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς ο ενεργούμενος από ανεξάρτητο και αδιάβλητο όργανο της Πολιτείας έλεγχος προλαμβάνει εγκαίρως την διενέργεια μη νομίμων δαπανών,
- η ασφάλεια των συναλλαγών, δεδομένου ότι οι εμπλεκόμενοι πιστωτές είναι βέβαιοι ότι δεν πρόκειται να κληθούν αργότερα να επιστρέψουν σημαντικά χρηματικά ποσά ως αχρεωστήτως καταβληθέντα και η προστασία των διατακτών από μελλοντικούς καταλογισμούς εις βάρος τους.

Η Ολομέλεια, μάλιστα, επεσήμανε ως απάντηση στα αντίστοιχα προβαλλόμενα από την ομάδα εργασίας επιχειρήματα ότι καμιά αδικαιολόγητη καθυστέρηση πληρωμής των πιστωτών του Δημοσίου εξαιτίας του προληπτικού ελέγχου δεν παρατηρήθηκε, ενώ δεν τίθεται ζήτημα προσαρμογής του ελληνικού ισχύοντος δημοσίου λογιστικού συστήματος προς τα συστήματα των χωρών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, τα οποία υιοθετούν μόνο την μέθοδο διοικητικού προληπτικού ελέγχου, που, όπως είναι αυτονόητο, δεν παρέχει τα εχέγγυα του αδιάβλητου ελέγχου, που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Τέλος, η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου σημειώνει ότι εάν δεν ασκηθεί έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας των εντελλομένων δαπανών προτού εξοφληθεί το ένταλμα πληρωμής, στην ουσία μετατίθεται χρονικά ο έλεγχος αυτός, καθώς θα ακολουθήσει σίγουρα κατασταλτικός έλεγχος των δαπανών αυτών, με αποτέλεσμα να μην επέρχεται ανακούφιση του κρατικού προϋπολογισμού εκ της εξοικονομήσεως προσωπικού, αλλά μόνο αποδυνάμωση του ελέγχου των κρατικών δαπανών με όλες τις επιζήμιες για το Δημόσιο συνέπειες, που κάτι τέτοιο ευλόγως συνεπάγεται.

Κατά τα προβλεπόμενα στο «Μνημόνιο Συνεννόησης για τριετές πρόγραμμα του ΕΜΣ» που περιελήφθη στον ν. 4336/2015 (ΦΕΚ Α' 94), οι ελληνικές αρχές δεσμεύτηκαν να εκδώσουν νομοθεσία έως τον Οκτώβριο του 2015 για την αναβάθμιση του οργανικού νόμου για τον προϋπολογισμό με σκοπό: α) να θεσπιστεί ένα πλαίσιο για τους ανεξάρτητους φορείς, β) να καταργηθούν σταδιακά οι εκ των προτέρων έλεγχοι από το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο και τους υπολόγους, γ) να δοθούν στις ΓΔΟΥ αποκλειστικές αρμοδιότητες οικονομικής υπηρεσίας και στο ΓΛΚ εξουσίες για την εποπτεία των οικονομικών του δημόσιου τομέα, και δ) να καταργηθούν σταδιακά οι υπηρεσίες δημοσιονομικού ελέγχου, έως τον Ιανουάριο του 2017. Με τον ίδιο νόμο προβλέφθηκε και η μεταβίβαση του συνόλου των αρμοδιοτήτων και καθηκόντων, καθώς και του συνόλου του προσωπικού του ΣΔΟΕ και λοιπών υπηρεσιών που σχετίζεται με τη φορολογία και τα τελωνεία στη φορολογική διοίκηση.

Σε εκτέλεση των προβλέψεων αυτών, ψηφίστηκε ο ν. 4337/2015 (ΦΕΚ Α' 129). Σύμφωνα με αυτόν, από 1/1/2017 ο προληπτικός έλεγχος των

δημοσίων δαπανών θα διενεργείται πλέον αποκλειστικά και μόνο από τις Οικονομικές Υπηρεσίες των φορέων που τις πραγματοποιούν και όχι από ανεξάρτητα όργανα της Διοίκησης (τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου) και από το Ελεγκτικό Συνέδριο για όσες κατηγορίες δαπανών προβλέπεται από τις κείμενες διατάξεις. Για τη διάταξη αυτή, καθόσον αφορά τουλάχιστον το Ελεγκτικό Συνέδριο, τίθεται, κατά την άποψή μας, ζήτημα συνταγματικότητας, που μπορεί να δημιουργήσει σοβαρά παρεπόμενα προβλήματα. Ο συνταγματικά κατοχυρωμένος, όπως προαναφέρθηκε, προληπτικός έλεγχος των δαπανών του Κράτους από το Ελεγκτικό Συνέδριο, δεν μπορεί να καταργηθεί με νόμο, αντικαθιστάμενος από άλλο τύπο ελέγχου. Να σημειωθεί ότι ο προληπτικός έλεγχος είναι α) επίκαιρος, αφού πραγματοποιείται πριν την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος, β) αποτελεσματικός, αφού καθιστά ανενεργό το χρηματικό ένταλμα και αποτρέπει τη δαπάνη και γ) επιεικής, ενώ περαιτέρω διασφαλίζει την κανονικότητα και τη νομιμότητα των δαπανών.

Επί του ζητήματος αυτού, στα Πρακτικά της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 14.10.2015 (συνεδρίαση 19η) έγινε δεκτό ότι η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών, τον οποίο διενεργεί το Δικαστήριο κατά το άρθρο 98 παρ. 1 εδάφ. α', αντιβαίνει στις ρητές διατάξεις του Συντάγματος και δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Προσθετικά με τα παραπάνω, αναφέρεται ότι η Ολομέλεια του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής (Πρακτικό της 28^{ης} Σεπτεμβρίου 2016) επισημαίνει ότι «...είναι απολύτως αναγκαίο να διατηρηθεί ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών της Βουλής από το Ελεγκτικό Συνέδριο, μολονότι υφίσταται δέσμευση εκ Μνημονίου για κατάργηση του προληπτικού ελέγχου (η οποία, όμως, δεν κατισχύει του Συντάγματος) για λόγους μείζονος ασφαλείας ως προς την ακριβή τήρηση των σχετικών κανόνων δικαίου».

6.ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥΣ ΕΛΕΓΧΟΥΣ

Οι ρυθμίσεις αυτές εισάγονται σε ένα ήδη απορυθμισμένο σύστημα, αφού είχε ήδη προηγηθεί η κατάργηση της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών, με τις διατάξεις του άρθρ. 1 παρ. Ε. του ν. 4254/2014 (ΦΕΚ Α' 178) και εφεξής, και η μεταφορά από αυτήν στην Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΓΔΔΕ) του Υπουργείου Οικονομικών τριάντα (30) Οικονομικών Επιθεωρητών για την άσκηση ενός ευρύτατου πεδίου ελεγκτικής αρμοδιότητας. Να σημειωθεί ότι η ΓΔΔΕ είναι ουσιαστικά ο μόνος αρμόδιος και εξειδικευμένος φορέας για τη διενέργεια διαχειριστικών-οικονομικών ελέγχων σε όλο τον στενό και ευρύτερο δημόσιο τομέα. Η πολυπλοκότητα της νομοθεσίας, οι μεταφορές

αρμοδιοτήτων από τις διαδοχικές καταργήσεις, συγχωνεύσεις και αναδιαρθρώσεις των ελεγκτικών υπηρεσιών και η παλαιότητα του νομοθετικού πλαισίου, είχαν ως συνέπεια το εύρος των προς έλεγχο φορέων να είναι ιδιαίτερα μεγάλο, αφού αυτό δεν περιορίζεται μόνο στους Φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, αλλά και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και όχι μόνο (ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, ΟΤΑ, Κληροδοτήματα, Μ.Κ.Ο., Πολιτιστικούς και Αθλητικούς Συλλόγους, Ι. Ναούς και Μονές, Αγροτικούς Συνεταιρισμούς, Μητρώα Δεσμεύσεων, κ.λ.π.), στον έλεγχο των συγχρηματοδοτούμενων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, κ.λ.π.

Αποτέλεσμα όλων αυτών είναι η συσσώρευση μεγάλου όγκου εκκρεμών υποθέσεων διαχειριστικών ελέγχων στη ΓΔΔΕ, τους οποίους αδυνατεί να διεκπεραιώσει σε λογικούς χρόνους με τους ανθρώπινους πόρους που διαθέτει. Υπάρχει, επομένως, σοβαρό πρόβλημα στην έγκαιρη διενέργεια δημοσιονομικών-διαχειριστικών-οικονομικών ελέγχων, το οποίο χρήζει άμεσης και δραστικής αντιμετώπισης. Ένα άλλο πρόβλημα είναι ότι δεν υφίσταται νομικός χαρακτηρισμός των ελεγκτικών οργάνων της ΓΔΔΕ ως ειδικών ανακριτικών υπαλλήλων με αποτέλεσμα να έχουν δημιουργηθεί σοβαρά προβλήματα στη διενέργεια προκαταρκτικών εξετάσεων

Επίσης, προβλήματα έχουν προκύψει από την κατάργηση ουσιαστικά της εποπτείας των Κτηματικών Υπηρεσιών, λόγω της παύσης λειτουργίας της Γενικής Δνσης Οικονομικής Επιθεώρησης. Τα πρωτόκολλα Καθορισμού Αποζημίωσης Αυθαίρετης Χρήσης αποτελούσαν πράξεις προστασίας της κυριότητας της νομής και κατοχής του Ελληνικού Δημοσίου, αλλά και δημόσιο έσοδο για το Ελληνικό Κράτος. Η μακροχρόνια έλλειψη τέτοιων διαχειριστικών πράξεων πιθανόν να αποδυναμώνει τη θέση του Ελληνικού Δημοσίου σε τυχόν αναγνωριστικές αγωγές κυριότητας, καθώς και κατά την εκδίκαση ενστάσεων κατά εγγραφών στη διαδικασία του Εθνικού κτηματολογίου, τα οποία συνιστούν οικονομική ζημία του Ελληνικού Δημοσίου.

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι από ελέγχους που διενήργησε η μονάδα εσωτερικού ελέγχου στις κτηματικές Υπηρεσίες, βρέθηκε ποσό περίπου 4 εκατ.€ που είχε παρανόμως εκταμιευτεί για καταβολή σε ιδιώτες εκτάσεων που απαλλοτριώθηκαν για τη διάνοιξη εθνικών οδών, ενώ αποδείχθηκε ότι ήταν δασικές. Επίσης διαπιστώθηκε η μη τήρηση από τον ιδιώτη εκμισθωτή των όρων σύμβασης μίσθωσης κτιρίου του Δημοσίου και βεβαιώθηκε σε βάρος του ποσό 5.163.000 €. Τέλος διαπιστώθηκε ότι δεν είχαν ληφθεί μέτρα για την προστασία των δικαιωμάτων του δημοσίου κατά ιδιωτών για αυθαίρετη χρήση 100 αστικών ακινήτων στην Αττική.

7.ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟ ΙΔΙΩΤΙΚΕΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΕΣ ΕΤΑΙΡΕΙΕΣ

Η ως άνω περιγραφόμενη υφιστάμενη κατάσταση ευνοεί την παρείσφρηση απόψεων και προτάσεων, σύμφωνα με τις οποίες θα μπορούσε να εκχωρηθεί η διενέργεια ελέγχων (στο πεδίο της αρμοδιότητας του στενού και ευρύτερου δημοσίου τομέα) σε ιδιωτικές ελεγκτικές εταιρείες (ΙΕΕ).

Για παράδειγμα, με το ν. 4182/2013, αλλά και με την κατάργηση της Γενικής Δνσης Οικονομικής Επιθεώρησης, παραχωρήθηκε ο έλεγχος Ιδρυμάτων και Εθνικών κληροδοτημάτων σε ελεγκτικές εταιρείες, με το αιτιολογικό ότι δεν μπορούσε να πραγματοποιηθεί από υπαλλήλους, λόγω έλλειψης προσωπικού. Το αποτέλεσμα είναι να παραμένουν μέχρι σήμερα ανέλεγκτες μεγάλες περιουσίες, τα έσοδα των οποίων θα μπορούσαν να καλύπτουν ευρύ φάσμα κοινωνικών αναγκών.

Αξίζει να σημειωθεί ότι έχουν κληροδοτηθεί στο κράτος 11.000 δωρεές, αξίας 8 έως 10 δις €, εκ των οποίων οι περισσότερες έχουν εγκαταλειφθεί στην τύχη τους, ή τελούν υπό τη διαχείριση Ιδρυμάτων. Επίσης υπάρχουν 10.000 κληροδοτήματα, περισσότερα από τα μισά των οποίων βρίσκονται ακόμα στο στάδιο της εκκαθάρισης, χωρίς δηλαδή να έχουν αρχίσει να επιτελούν το σκοπό για τον οποίο έχουν διατεθεί από τους εντολείς τους.

Ως άλλο παράδειγμα της εκχώρησης αυτής της δυνατότητας διενέργειας ελέγχων αναφέρεται η περίπτωση του ΕΟΠΥΥ και συγκεκριμένα η ανάθεση σε ιδιωτικές ελεγκτικές εταιρείες του ελέγχου των παραστατικών, της κοστολόγησης και εκκαθάρισης λογαριασμών των συμβεβλημένων ιδιωτών παρόχων υπηρεσιών υγείας του έτους 2013. Η πληρωμή των ελεγκτικών εταιρειών είχε προβλεφθεί να γίνει από τους ελεγχόμενους παρόχους υπηρεσιών υγείας. Μέχρι σήμερα το έργο δεν έχει ολοκληρωθεί, αφού ανέκυψαν σημαντικά προβλήματα, τα οποία σχετίζονται με την διαδικασία υποβολής ενστάσεων των παρόχων επί των πορισμάτων που τους παραδίδονται από τις ΙΕΕ, με θέματα εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών & παραπομπής σε Διαιτησία, κυρίως δε με τις οικονομικές διαφορές μεταξύ των παρόχων υπηρεσιών υγείας και των ΙΕΕ με τις οποίες είχαν συμβληθεί.

Η πρακτική αυτή ανέδειξε σημαντικά ζητήματα από την ανάθεση σε ιδιωτικές εταιρείες ελεγκτικού έργου αρμοδιότητας του δημοσίου, τα οποία χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης και ανάλυσης, όπως :

Ζητήματα δεοντολογίας, διαφάνειας, ουδετερότητας και αμεροληψίας εκ του γεγονότος ότι το σύνολο των δαπανών αμοιβής των ΙΕΕ για την υλοποίηση του έργου προβλέφθηκε να βαρύνει τους παρόχους υπηρεσιών υγείας,

Ζητήματα σύγκρουσης συμφερόντων που σχετίζονται με την απασχόληση του προσωπικού των εν λόγω εταιρειών, του κατά πόσον δηλαδή διατηρούν εργασιακή ή άλλη σχέση (εντολής) με τους ελεγχόμενους παρόχους υγείας, εκτός του έργου της αναφερόμενης εκκαθάρισης.

Ζητήματα που σχετίζονται με την πρόσβαση των ΙΕΕ στα ηλεκτρονικά αρχεία του ΕΟΠΥΥ (αρχεία εξωνοσοκομειακής φαρμακευτικής περίθαλψης, νοσήλια, παραπεμπτικά, παραστατικά κ.ο.κ.) και οιασδήποτε ενδεχόμενης χρήσης αυτών εκ μέρους των ΙΕΕ.

Ζητήματα που σχετίζονται με την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα των ασφαλισμένων (ιατρικά ιστορικά, ατομικοί φάκελοι ασθενών),

Ζητήματα που σχετίζονται με την παραχώρηση αρμοδιοτήτων δευτεροβάθμιου ελέγχου στις ΙΕΕ και την εμπλοκή τους ουσιαστικά στο έργο και τις αρμοδιότητες της ΥΠΕΔΥΦΚΑ, η οποία είναι το θεσμοθετημένο όργανο επιθεώρησης και δευτεροβάθμιου ελέγχου του ΕΟΠΥΥ και μόνο αυτή δύναται σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις να επιβάλλει σχετικές κυρώσεις στους παρόχους υπηρεσιών υγείας,

Επειδή η διαδικασία αυτή αποδείχθηκε προβληματική, με απόφαση του Δ.Σ. του ΕΟΠΥΥ ενεκρίθη η ολοκλήρωση της διεκπεραίωσης του ελέγχου των παραστατικών και της εκκαθάρισης των λογαριασμών του 2013 των ΠΥΥ από τις αρμόδιες ΠΕΔΙ του ΕΟΠΥΥ και όχι από τις ιδιωτικές ελεγκτικές εταιρίες (ΙΕΕ), όπως αρχικά προβλέπονταν.

Σήμερα ο ΕΟΠΥΥ, μετά την αρνητική αυτή εμπειρία ανάθεσης του ελέγχου σε ιδιωτικές εταιρίες, υιοθέτησε νέα διαδικασία για τον έλεγχο και την εκκαθάριση δαπανών, με την μεθοδολογία εξαγωγής δείγματος από το σύνολο των υποβληθέντων στοιχείων, με την χρήση στρωματοποιημένης δειγματοληψίας, η οποία θα πραγματοποιείται από ομάδα που ορίζεται από την Διοίκηση του Οργανισμού, με την έκδοση της υπ' αριθμ. Β2β/οικ.38642/31-5-2016 (ΦΕΚ Β' 1536) ΥΑ «Περί του ελέγχου και της εκκαθάρισης δαπανών συμβεβλημένων παρόχων υγείας».

Στο άρθρο 14 παρ. 1 του ν. 3492/2006 «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις» έχει προβλεφθεί ότι οι δημοσιονομικοί ελεγκτές μπορούν να επικουρούνται στο έργο τους από εμπειρογνώμονες, οι οποίοι μπορεί να είναι και ελεγκτικές εταιρίες. Ωστόσο, στην Έκθεση του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής της 25 Σεπτεμβρίου 2006 επί του εν λόγω νομοσχεδίου, αναφέρεται: «Δεδομένου ότι στα ελεγκτικά όργανα παρέχονται, με την παράγραφο 6 του ίδιου άρθρου, ευρύτατες ελεγκτικές εξουσίες και δικαιώματα (μεταξύ άλλων άρση φορολογικού, υπηρεσιακού, χρηματιστηριακού και επιχειρηματικού απορρήτου, συνδρομή δημοσίων αρχών, θεσμοθέτηση υποχρέωσης παροχής πληροφοριών σε όλες τις δημόσιες αρχές και νομικά ή φυσικά πρόσωπα), θα ήταν ίσως σκόπιμο να διευκρινισθεί ότι οι ιδιώτες εμπειρογνώμονες μπορούν να συμπαρίστανται με τους δημοσίους υπαλλήλους κατά την άσκηση των ανωτέρω δικαιωμάτων τους, αλλά δεν μπορούν να ασκούν τα δικαιώματα αυτά αυτοτελώς». Παρόμοια θέση λαμβάνει το Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής και για τη διάταξη του άρθρου 12 παρ. 3β του ν. 4151/2013 «Ρυθμίσεις για την τροποποίηση και τη βελτίωση συνταξιοδοτικών, δημοσιονομικών, διοικητικών και λοιπών διατάξεων του Υπουργείου Οικονομικών», όπου επισημαίνει, μεταξύ άλλων ότι «Άσκηση δημόσιας εξουσίας δια της έκδοσης νομικών (ή υλικών) πράξεων επιτρέπεται μόνο από διοικητικά όργανα (ΣτΕ Ολ. 1934/1998, Ολ.895/2008) και, σε ευρύτερη έννοια, από τα άλλα πολιτειακά όργανα και τα δικαστήρια. Υπό το φως των ανωτέρω, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να διευκρινισθεί ότι οι ανωτέρω εξουσίες των εν λόγω

εταιρειών ασκούνται παρουσία Δημοσιονομικού Ελεγκτή ή, τουλάχιστον, υπαλλήλου των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου και ότι, σε κάθε περίπτωση, δεν δύνανται να ασκηθούν χωρίς τη σύμπραξη δημόσιας αρχής». Αγορεύοντας στη Βουλή για την εν λόγω διάταξη, ο σημερινός Πρόεδρος της Δημοκρατίας ανέφερε: «...Στην περίπτωση όμως αυτή σας είπα να προσέξετε την επισήμανση της Επιστημονικής Υπηρεσίας. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι έλεγχοι αυτοί, επειδή αφορούν είδη τα οποία σχετίζονται με προσωπικά δεδομένα όπως είναι, για παράδειγμα, το φορολογικό ή το επιχειρηματικό απόρρητο, θεωρείται ότι πρέπει να γίνονται από υπηρεσίες που ανήκουν στον στενό πυρήνα του κράτους. Σύμφωνα με την 1511/2002 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν μπορεί να εκχωρηθεί αυτή η αρμοδιότητα παντελώς, δηλαδή δεν μπορεί να απεκδυθεί το κράτος της αρμοδιότητας αυτής που ανήκει στο στενό του πυρήνα και είναι θέμα άσκησης κυριαρχίας».

Μια άλλη περίπτωση εκχώρησης ελεγκτικού έργου σε ιδιωτικές εταιρείες γίνεται από την Ειδική Υπηρεσία «Αρχή Πιστοποίησης και Εξακρίβωσης Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων» (τέως Αρχή Πληρωμής) και αφορά την άσκηση ελέγχου ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα της διαχείρισης των κοινοτικών προγραμμάτων. Ωστόσο, όπως έχει δεχτεί το Ελεγκτικό Συνέδριο με την 252 Πράξη του VI Τμήματός του, η ανάθεση αυτή πρέπει να γίνεται με φειδώ και να περιορίζεται σε ειδικές μόνο περιπτώσεις, ενώ η σχετική Απόφαση του Προϊσταμένου της Υπηρεσίας πρέπει να αιτιολογεί την ιδιαιτερότητα των συνθηκών που καθιστούν δυσχερή την άσκηση του ελέγχου από την ίδια την Υπηρεσία ή από υφιστάμενη ελεγκτική υπηρεσία του Δημοσίου, ή από ειδική ομάδα ελέγχου από υπαλλήλους της Αρχής, του δημοσίου τομέα ή και ιδιώτες. Σε κάθε περίπτωση, δεν καταλείπεται στην Αρχή Πληρωμής ευχέρεια εκχώρησης του συνολικού ελεγκτικού έργου της σε ιδιωτικές ελεγκτικές εταιρείες, οι ειδικές δε περιπτώσεις στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 9 παρ. 2 του ν. 2860/2000 καθορίζονται κάθε φορά από τις ανάγκες των ελέγχων που πρέπει να διενεργηθούν και εξαρτώνται από διάφορες παραμέτρους, όπως η πολυπλοκότητα του ελεγκτικού αντικειμένου, οι απαιτήσεις του ελέγχου διαφόρων κατηγοριών έργων και η διαθεσιμότητα του προσωπικού σε σχέση με το πλήθος των ελέγχων. Η ανάθεση σε ιδιωτικές ελεγκτικές εταιρείες μέρους (και όχι του συνόλου) του ελεγκτικού της έργου, γίνεται υπό την προϋπόθεση ότι η εν λόγω ανάθεση αφορά την εκτέλεση, κατ' εντολή και υπό την καθοδήγηση και πλήρη εποπτεία της Αναθέτουσας Αρχής, υποστηρικτικών καθαρά εργασιών από τον ανάδοχο, ο οποίος δεν θα έχει καμία απολύτως αποφασιστική αρμοδιότητα. Μόνο υπ' αυτή την προϋπόθεση η εκτέλεση των υποστηρικτικών αυτών εργασιών από ιδιωτική ελεγκτική εταιρεία δεν συνιστά ανεπίτρεπτη εκχώρηση σε ιδιώτες υπηρεσίας που ανήκει στη δημόσια εξουσία (ΣτΕ 3946/2002, 1511/2002, 1934/1998). Επιπλέον, σε περίπτωση επιτρεπτής, κατά τα ανωτέρω, ανάθεσης ελεγκτικού έργου σε ιδιωτικές ελεγκτικές εταιρείες, οι τελευταίες θα πρέπει να παρέχουν τις ελάχιστες εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης, η οποία μπορεί να τεθεί σε αμφισβήτηση όταν υπάρχει είτε προσωπικό

συμφέρον για την έκβαση του ελέγχου, είτε ιδιαίτερος δεσμός ή ιδιάζουσα σχέση ή οξεία αντίθεση με τα πρόσωπα που αφορά ο έλεγχος, αλλά και γενικότερα στις περιπτώσεις που είναι δυνατό να δημιουργηθεί εύλογα η υπόνοια ότι το ελεγκτικό όργανο έχει ήδη σχηματισμένη και, άρα, προκατειλημμένη γνώμη για την πράξη ή το έργο που πρόκειται να ελέγξει.

Ιδιαίτερη, επομένως, προσοχή πρέπει να δίδεται στην επιλογή των ιδιωτικών εταιρειών στις οποίες πρόκειται να ανατεθεί ελεγκτικό έργο. Όταν, μάλιστα, οι μεγαλύτερες και, κατά τεκμήριο, επαρκέστερες από αυτές δραστηριοποιούνται παράλληλα και στον τομέα των συμβουλευτικών υπηρεσιών, με υπαρκτό τον κίνδυνο να υπάρξει σύγκρουση συμφερόντων (conflict of interest) στην περίπτωση που από την ελεγκτική εταιρεία έχουν προσφερθεί συμβουλευτικές υπηρεσίες είτε στον ελεγχόμενο φορέα, είτε ακόμη και σε ανταγωνιστή του. Σε μια τέτοια περίπτωση, δεν εξασφαλίζονται οι εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης.

Ανακεφαλαιώνοντας τα παραπάνω, θα λέγαμε ότι η εκχώρηση ελεγκτικού έργου σε ιδιώτες φαίνεται να δημιουργεί περισσότερα προβλήματα από αυτά που καλείται να θεραπεύσει. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να γίνεται για εξαιρετικούς λόγους, με επαρκή αιτιολογία, με επίγνωση ότι παραχωρείται δημόσια εξουσία σε ιδιώτες, και με πρόνοιες και διασφαλίσεις για αμερόληπτη κρίση.

Στη χώρα μας δεν υπάρχει ακόμη ούτε η κουλτούρα, ούτε η τεχνογνωσία του ιδιωτικού ελέγχου σε τομείς που άπτονται του Δημόσιου Τομέα και, επομένως, η παραχώρηση δημόσιου ελεγκτικού έργου σε ιδιώτες, χωρίς να έχει προηγηθεί μακροχρόνια θεσμική, οργανωτική και τεχνική προετοιμασία, εκτιμούμε ότι θα οδηγήσει σε μείζονα προβλήματα και δυσλειτουργίες.

8.ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΕΡΟ ΕΛΕΓΧΟ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η λύση στο πρόβλημα του αποτελεσματικού ελέγχου του δημόσιου τομέα δεν μπορεί να είναι άλλη από την ενίσχυση και τον αποτελεσματικό συντονισμό των ελεγκτικών Σωμάτων και Υπηρεσιών, την αναδιάρθρωσή τους και τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού τους πλαισίου.

Μεταξύ άλλων, προτείνονται:

- η κατάστρωση ενός στρατηγικού σχεδίου τακτικών συνδυασμένων ελέγχων, με χρήση κριτηρίων επιλογής των προς έλεγχο φορέων, με μικτά κλιμάκια ελέγχου υπό την εποπτεία του ΓΕΔΔ.
- η τυποποίηση των ελέγχων και των Εκθέσεων Ελέγχου και, κατ'επέκταση, η ομογενοποίηση μεθόδων και πρακτικών, με τη χρήση

τυποποιημένων ερωτηματολογίων και εγχειριδίου διενέργειας τακτικών ελέγχων. Αξιοποίηση, για τον σκοπό αυτό, των αποτελεσμάτων του έργου «Διενέργεια Πρότυπου Συνδυασμένου Ελέγχου-Τυποποίηση Τακτικών Ελέγχων με τη χρήση ερωτηματολογίου (checklist)-Εκπαίδευση Επιθεωρητών με τη μέθοδο on the job training.

- η πιστοποίηση και επιμόρφωση των επιθεωρητών-ελεγκτών όλων των ελεγκτικών Σωμάτων και Υπηρεσιών.
- η αναβάθμιση της τεχνολογικής υποδομής των ελεγκτικών σωμάτων.
- η οργάνωση των Οικονομικών Επιθεωρητών σε ενιαία Υπηρεσία με σύγχρονη και λειτουργική δομή με νομική θωράκιση υπό την Εποπτεία ενός Διοικητικού Ελεγκτικού Σώματος προκειμένου να διενεργούνται από ενιαία αρχή οι οικονομικοί διαχειριστικοί έλεγχοι. Επιπλέον θα δοθεί η δυνατότητα να εκτελούνται από τους οικονομικούς Επιθεωρητές οι Εισαγγελικές Παραγγελίες, υπό την προϋπόθεση, ότι για την Υπηρεσία αυτή θα προβλέπεται από το νόμο χαρακτηρισμός των ελεγκτικών της οργάνων ως ειδικών ανακριτικών Υπαλλήλων με δυνατότητα διενέργειας ειδικών ανακριτικών πράξεων.

Καλή επιτυχία.